

“El problema fronterizo entre Colombia y Nicaragua en una perspectiva de Estado Nacional y democracia regional”

Por: Miguel Ángel Pardo Romero¹

El Estado Nacional, el territorio de la Nación y la frontera

Las distintas ponencias presentadas en este Foro hacen vigente el problema del Estado nacional. Al mirar los conceptos de Estado, Nación, Territorio y Frontera, *se parte de la idea de que el territorio de la Nación es aquel en el cual existe presencia del Estado efectiva o simbólicamente aceptada y la frontera constituye un elemento estratégico de la creación del territorio delimitado por varios elementos: confrontación, negociación con los países vecinos, dinámicas externas e internas producto de la colonización, la ampliación del mercado interno y la ampliación de la frontera agrícola. Dentro de las dinámicas internas encontramos especialmente la construcción del mercado interno y, dentro de las externas, la intervención estratégica de los asuntos internos como por ejemplo la ausencia de la definición de una frontera, que en el caso que aquí estamos analizando, llevó a la pérdida de casi la mitad del territorio de lo que en principio se constituía como la Gran Colombia, ya fuera por negociación o por intervención². El caso más protuberante fue por supuesto el de Panamá que tuvo once intervenciones previas de Estados*

¹ Licenciado en Ciencias Sociales y Magíster en Historia. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “El Caribe en el conflicto regional: la disputa por San Andrés y Providencia”, organizado por la Universidad Nacional de Colombia –Sede Caribe-; la Pontificia Universidad Javeriana -Maestría en Estudios Latinoamericanos y Fundación Konrad Adenauer en Colombia. U. Nacional de Colombia, Sede Caribe, San Andrés del 29 al 31 de octubre de 2008.

² Ver: Urrego, Miguel Ángel. La crisis del Estado Nacional en Colombia. Una perspectiva histórica. Investigaciones 1, Instituto de Investigaciones Históricas. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Morelia, Michoacán, México, 2004.

Unidos hasta que finalmente en 1903 se impuso la “independencia” del territorio.

El problema sin embargo, no se encuentra principalmente en el concepto de territorio, sino en el concepto de Estado nacional. Es evidente que hoy presenciamos una crisis del Estado nacional que tiene que ver con procesos que eran necesarios para su formación y consolidación, que tuvieron poco desarrollo, que han estado ausentes o que se derivan de las reformas constitucionales cada día más regresiva.

Dos relaciones claves en el Estado Nacional y las dificultades para su consolidación en Colombia.

Hay que anotar entonces, dos tipos de relaciones en el Estado Nacional. La primera, es la relación entre el centralismo y las autonomías locales entendiendo que la diversidad es lo predominante y no la homogeneidad. Equivocadamente, se trata al interior del país homogéneamente, sin costeños ni indígenas y sin tener en cuenta una ciudad como Bogotá profundamente heterogénea, en permanente pelea con la Nación por su autonomía.

Y la segunda, es la relación con el extranjero donde los temas predominantes son la soberanía y la autodeterminación de las naciones. Contrariamente a lo que se difunde, estos conceptos son cada vez más vigentes.

Respecto a la primera relación, debemos retomar algunos conceptos de la historia que hacen referencia a la evolución que condujo a la creación de los Estados Nacionales modernos. Éstos tuvieron una primera fase que fue la conquista de la autonomía local por parte de las ciudades especialmente en el Medioevo y que contribuyeron a fortalecer la Nación como base de la centralización estatal moderna; y a la inversa, territorios donde la democracia se desarrolló en las revoluciones

burguesas como en Francia, la centralización se tradujo en un reconocimiento de las autonomías locales y regionales, y la participación en la revolución fue más profunda. Ello nos indica que la forma más desarrollada del modelo del Estado centralizado democrático burgués no excluye sino que garantiza las mencionadas autonomías. En general en los Estados capitalistas y en las repúblicas burguesas, la autonomía local y regional constituye una reivindicación democrática que puede convertirse en un instrumento para luchar por el interés de las gentes y del desarrollo económico y social. La centralización y la autonomía de las localidades no son excluyentes, son complementarias.³

La existencia de un Estado Nacional es importante porque potencia los objetivos de un país al poner en su misma dirección todos los recursos naturales, económicos y humanos. Hay países que convierten el Estado Nacional en un gran elemento de desarrollo, ello incluye la defensa de la soberanía, el desarrollo de la economía, las relaciones con el extranjero, las garantías de los derechos y el bienestar de la población. Derivado de lo anterior, algunos Estados modernos consignaron en sus constituciones políticas una serie de derechos conocidos como de primera generación, a través de los cuales, los Estados se erigen en garantes de la salud, de la educación pública y de la inversión social. Fue la revolución francesa la que estableció que ninguna institución en la sociedad es capaz de garantizar un nivel alto de educación y salud, salvo la institución del Estado.

En el caso de Colombia y de las repúblicas latinoamericanas la construcción del Estado nacional ha sido diferente; no ha sido el mismo proceso de las revoluciones de Estados Unidos, Francia o Inglaterra. La construcción del Estado Nacional se planteó en Colombia de manera progresista con la revolución de independencia en el contexto de las revoluciones democráticas - burguesas producto de alianzas de sectores disímiles. Es decir, nuestro Estado nacional, surgido de la independencia fue producto de la causa común de una serie de sectores sociales cuyo

³ Ver: Torres Benavides, Marcelo. Conferencia inédita: "Organización territorial y neoliberalismo". Bogotá, 29 de mayo de 1997.

objetivo central era terminar con la dominación española en el entonces, territorio de la Nueva Granada. **Por un lado los sectores conservadores que percibieron que en el período colonial estaban las bases de la nacionalidad**, sólo bastaba sustituir la dirección y girar en torno al conjunto de valores e instituciones del viejo régimen colonial. Al final del siglo XIX, con el triunfo de lo que se llamó la Regeneración se impuso un Estado Nacional, con la constitución de 1886 y con el concordato de 1887 de carácter excluyente y ultraconservador. La dirigencia de la Regeneración prefirió entregar Panamá antes que permitir el triunfo de la revolución liberal, cuyo concepto de diversidad era completamente antagónico.

Por otra parte, en la independencia nacional también existían las fuerzas liberales que en el siglo XIX y hasta principios del siglo XX tuvieron una concepción que aceptaba la diversidad, la separación de la Iglesia y el Estado, la educación laica y al servicio al desarrollo productivo, pero que por su debilidad ideológica y la actividad económica de grandes hacendados y comerciantes, sus dirigentes se equivocaron en un asunto vital: aprobar una versión extrema de federalismo con la Constitución de 1863. Paradójicamente, puso en franco estado de indefensión las reformas progresistas que se venían adelantando en el período radical. Por eso desde 1885-86 se impone un período muy largo de la Regeneración que centraliza la Nación, lo cual es positivo, pero sobre la base de una concepción excluyente.

A nuestro liberalismo se le pasó el siglo XIX y XX sin entender que un país con un fuerte Estado Nacional no es posible a menos que defienda la producción nacional, el mercado interno y la soberanía económica. Este asunto aún ha sido resuelto. El desarrollo de la base productiva nacional iniciado con las reformas del radicalismo liberal y en el marco de las postguerras mundiales, que fue el momento de mayor desarrollo productivo nacional, están en un proceso de franca destrucción especialmente con la apertura económica desde hace 20 años que propuso convertir a *Colombia en un taller a domicilio y a San Andrés y*

*Providencia en el papel del Taiwán caribeño*⁴. Peor aún sería si se impusiera el Tratado de Libre Comercio.

La Constitución de 1991 en Colombia y las dos relaciones claves del Estado Nacional.

La Constitución del 91 es una mixtura entre los asuntos pendientes del siglo XIX y los artículos que colocaban a Colombia normativamente en un mundo unipolar y de globalización neoliberal. En el caso de los asuntos pendientes que no se resolvieron con la vieja Constitución, se encuentran su preámbulo, el título primero de los principios fundamentales con elementos avanzados como el reconocimiento de la ratificación de la soberanía, el reconocimiento a la diversidad, a las lenguas regionales, a la integración latinoamericana y del Caribe y el artículo 310 que consigna características y normas especiales para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

En el caso de la normatividad que incorporó al país para ese mundo globalizado neoliberal, le otorgó poderes al Congreso en el artículo 150, numeral 16, el cual le da la potestad de *“aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con otras entidades de Derecho Internacional. Por medio de estos tratados podrá el Estado transferir parcialmente atribuciones a organismos internacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”*. Parece completamente inofensivo, pero en el mundo unipolar hemos transferido por ejemplo, muchos asuntos que son relativos a la soberanía nacional, especialmente en la lucha contra el narcotráfico.

En cuanto a la relación entre el proceso de descentralización y derechos sociales, recordemos que la Constitución del 91 habla de una república unitaria pero descentralizada. En la exposición de motivos del proyecto de

⁴ Ver: Mosquera, Francisco. Precisiones necesarias. Publicado en El Tiempo el 17 de noviembre de 1989.

reforma constitucional expuesta ante la constituyente, el Presidente de Colombia, Cesar Gaviria Trujillo, abogó abiertamente por una federalización que finalmente concluyó en una república unitaria descentralizada. **Aquí la pregunta fundamental es: ¿qué es lo que se descentralizó? Esto sería lo verdaderamente importante de la relación entre el Estado nacional y el asunto de la diversidad.** Hemos observado que no se descentraliza la democracia, sino todo aquello que atañe a la relación financiera entre el Estado centralizado y las regiones. En la Constitución de 1991 lo que se descentralizó desafortunadamente son los gastos pero no la democracia. Tal como lo afirma Marcelo Torres⁵, el “centro”, referido al concepto de Estado y de Nación desde el punto de vista económico, se desembaraza de los gastos y compele a que las entidades territoriales a que los asuman. *“ Y por esta razón, el nuevo orden territorial que se impuso con la Constitución del 91 es regresivo en el esquema de finanzas, de la tributación, pues se impuso el modelo del informe de 1981 que dice así: “...lo que necesitan las grandes ciudades no son mayores transferencias del Tesoro nacional sino una mayor autonomía para disponer de la facultad discrecional de imponer y recaudar sus propios tributos así como la responsabilidad de promover varios de los servicios locales que hoy en día suministran ineficientemente las empresas y las entidades descentralizadas nacionales”.*⁶

Podemos ver entonces que ese agobiante centralismo que pretendió resolver la Constitución del 91 se mantuvo y se tradujo en un retroceso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. El ex – Magistrado de la Corte Constitucional Jaime Araujo Rentería, señaló que la forma moderna neoliberal de desconocer los derechos como la salud y la educación es suprimiendo la financiación estatal, cuando deberíamos estar en el camino de convertir los derechos de segunda generación en

⁵ Torres Benavides, Marcelo. Ob. cit.,

⁶ “Finanzas intergubernamentales en Colombia-Informe Wiesner-Bird”, en Tirado Mejía, Álvaro, “Descentralización y centralismo en Colombia”, Fundación Friedrich Naumann- Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1983, pág. 183. Citado por Torres, Marcelo, ob. cit

fundamentales⁷. En el solo lapso de seis años, por ejemplo, se aprobaron dos reformas constitucionales al régimen de transferencias, que sumadas le suprimen a la inversión social alrededor de 100 billones de pesos, entre el 2002 y el 2016. Recursos que no son de la Nación ni mucho menos del Poder Ejecutivo, sino de la población distribuida en departamentos, distritos y municipios. No sobra anotar que tan regresivos actos legislativos, se impusieron en medio de gigantescas protestas y no pocas represalias. Ni se cumplió el papel de redistribución del Estado ni el respeto por las necesidades y la democracia de las regiones y su población. Como dijo Mosquera, reitera Marcelo Torres, la premisa tácita del régimen en todo ello era: *“el que quiera apertura democrática que la compre”*⁸.

En conclusión, retomando y complementando al profesor Urrego⁹, diremos que estas limitaciones en la conformación del Estado nacional ha llevado a tensiones de distinta naturaleza; el accidentado desarrollo de mercado interno, la producción nacional y ahora la grave situación traída por el neoliberalismo desde hace dos décadas ha dejado a millones de colombianos a su suerte. Lo que era evidente en principio en las regiones periféricas de frontera, hoy lo es en todo el país. Sin los mismos medios para la subsistencia, el empleo y la tierra se generan escenarios para el conflicto social. De la misma manera, el surgimiento de economías emergentes como el narcotráfico, las reformas agrarias y los desplazamientos forzados, la suplantación de la autoridad y la justicia legal por una ilegal o varias ilegales en diversas áreas de la geografía, perturban el Estado nacional.

⁷ Araujo Rentería, Jaime. Conferencia *“La Justicia y los derechos fundamentales en un estado social de derecho”*. Encuentros Pedagógicos, Auditorio Eduardo Umaña, Asociación Distrital de Educadores. Bogotá, noviembre 25 de 2004.

⁸ Mosquera, Francisco, *“Secundamos la protesta de las cuatro centrales”*, febrero 28 de 1989, en *“Resistencia Civil”*, Tribuna Roja Editores, Bogotá, 1995, pág. 392.

⁹ Urrego Ardila, Miguel. Ob. Cit. Pág. 97 y 98.

La concepción del Estado nacional y su integración en el papel regional y latinoamericano deben darse sobre la base de su fortalecimiento y no de su debilitamiento, negación, o pérdida de vigencia. El neoliberalismo y la apertura económica han sido modelos impuestos e injustos que han fracasado; como también, los mal llamados tratados de libre comercio, razón por la cual en Latinoamérica surgieron gobiernos alternativos frente a esos asuntos inconclusos que dejó el Estado nacional.

Cuando las crisis de ese Estado Nacional se agudiza por la ausencia de derechos sociales y porque las relaciones entre las regiones y el centro no se desarrollan como corresponde, surgen propuestas “salvadoras” como la desintegración de hecho o de derecho, o el agrupamiento de departamentos de un país en provincias con derecho a tener relaciones exteriores y comerciales que en cambio de fortalecer niegan la autonomía regional. Mientras las potencias fortalecen su centralización y protección económica.

Todavía está fresca en la historia la práctica del “lápiz rojo” cuando Inglaterra dividió los antiguos territorios árabes, trazando sobre un mapa con el lápiz rojo, las nuevas fronteras. Así, mientras que las potencias piden que las autonomías regionales se constituyan en países propios, fortalecen su protección económica, su centralización y la soberanía de su territorio. Por eso preocupa el artículo 286 de la Constitución que posibilitaría ese tipo de relaciones entre provincias y países.

En la segunda relación, el Estado nacional con el extranjero, los temas de la soberanía y la autodeterminación siguen siendo vigentes.

El terreno de la soberanía política, la integridad territorial y las fronteras continúan vigentes al igual que el tema del fortalecimiento del Estado Nacional, tanto en la época del mundo bipolar como unipolar.

“Así, los azares de esta trama internacional, se han subordinado muchas veces a las decisiones de los poderes gubernamentales¹⁰”.

¹⁰ Mosquera Sánchez, Francisco. Cuba o la burla a la no intervención. Carta de Francisco Mosquera a Darío Arizmendi, Director de El Mundo, publicada en El Tiempo el 18 de febrero de 1989.

Esta afirmación hecha a propósito de la política exterior colombiana con respecto a la aspiración Nicaragüense sobre San Andrés, durante el Gobierno de Belisario Betancur, parece que fuera aplicable a todas las épocas.

En el caso que nos atañe hay varios ejemplos. Previo a la creación del Estado Nacional en Colombia, con la disputa entre Inglaterra y España se resolvieron los asuntos del Caribe y de San Andrés con el Tratado de Versalles. En la época de la post-independencia se impidió la creación, por la pugna entre Inglaterra y Estados Unidos, de la nación centroamericana y caribeña, que luego fue alterada y “resuelta” por una serie de tratados entre 1846 y 1853, en los cuales Inglaterra definió como sus áreas de influencia a Asia y África, con la respondiente construcción del Canal de Suez; mientras Estados Unidos “aseguraba” América y la construcción del Canal de Panamá.

Otro episodio en la lucha bipolar, esta vez entre Estados Unidos y la URSS también tocó nuestro territorio y nuestras islas de forma particular, especialmente a través de Nicaragua y del conflicto interno colombiano. No tanto porque el 4 de febrero de 1980 la junta de reconstrucción de Nicaragua declarara la invalidez del Tratado entre su país y Colombia, sino porque en esa lucha entre la URSS y Estados Unidos, *“... los siete países centroamericanos quedaron entre la espada y la pared, unos a favor y otros en contra de la potencia occidental... En el caso de Nicaragua, los comandantes creyeron que estaba en sus manos propagar la llama por toda la cuadra... El arrogante internacionalismo de Managua hizo trizas el objetivo común de la reconstrucción del país y convirtió el tema de sus relaciones con Colombia en un tema de agitación permanente, especialmente cuando el régimen se alineó con Moscú y Cuba y después de la invasión de Estados Unidos a Granada, notificó a la URSS que en su patio no se iban a meter fácilmente. En un acto de responsabilidad, el gobierno cubano declaró inmediatamente que en el caso de que Estados Unidos entrara a Nicaragua, Cuba no tendría como apoyar al país*

invadido. Frente a esa declaración de Cuba aumentaron los problemas internacionales de Nicaragua como el tema fronterizo con San Andrés¹¹.

Por otra parte, en esa época se estaban dando las negociaciones de paz internas con los sectores armados en Colombia y frente a los buenos oficios que ofrecieron Managua y La Habana en más de una ocasión, *“el mandato Belisarista miraba hacia el Caribe antes de formalizar sus entendimientos con las agrupaciones insurrectas; y volvía el rostro hacia el rincón al oír los agrios reclamos de Nicaragua sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia”¹²*

Llama la atención en este momento la situación con Nicaragua además del problema jurídico. Después de 30 años, ante el empobrecimiento que el neoliberalismo había traído a toda América Latina, su pueblo le da una segunda oportunidad al Presidente Daniel Ortega. Lo preocupante es que insista en los errores del pasado, ahora en medio de un mundo unipolar, evidenciando una incomprensión mayúscula del conflicto interno colombiano y, no pocas veces, interviniendo de una manera indebida en los asuntos internos de Colombia.

Otro episodio de esta política de subordinación, esta vez en el mundo unipolar, es el episodio de la política antinarcóticos gringa, que en algunos momentos también conspiró contra San Andrés, según la exposición del ex -senador Marcelo Torres¹³. Acorde con ella, hacia mediados de la década de los 90, el gobierno de Estados Unidos apoyaba al gobierno de Managua y tenía contradicciones con el gobierno colombiano que presidía Ernesto Samper. En ese orden de ideas, aparecieron unas publicaciones en febrero del 95 en el New York Times y en el Washington Post en las cuales se afirmaba que la Isla de San Andrés era un centro de distribución de narcóticos para el Caribe, Centroamérica, México y Estados Unidos ante la indiferencia de las autoridades colombianas. Señalaban también que la

¹¹ Giraldo, Leonel. Centroamérica entre dos fuegos. Editorial Norma, 1984. Bogotá, Colombia.

¹² Mosquera Sánchez, Francisco. Cuba o... ob.cit.

¹³ Torres Benavides, Marcelo. Senador de la República de Colombia entre julio de 1997 y 1998, conferencia inédita. Bogotá, Colombia, 1995.

Isla tenía instalado un radar, pero que los vuelos a baja altura de los narcotraficantes evadían su vigilancia.

Cuando las editoriales de los periódicos norteamericanos hablan en estos términos es para hacer evidente la incapacidad de las naciones para controlar sus fronteras y crear opinión favorable hacia a una eventual invasión. El gobierno de Samper realizó un Consejo de seguridad en la Isla el 14 de octubre de 1994 y elaboró con su Ministro de Relaciones Exteriores Fernando Botero, un informe muy pormenorizado de la batalla de Bogotá frente al narcotráfico, frente a lo que el señor Embajador de Estados Unidos, Myles Frechette, desestimó y señaló incitado por la revista Semana “...que no había interés por parte del gobierno de Samper en colaborar con el problema de San Andrés”. Esto precipitó una visita de Estados Unidos a Nicaragua para llamar la atención sobre el tema en un momento en que Nicaragua tenía una reclamación con Colombia sobre San Andrés. Estados Unidos prefirió entonces, ambientar la situación hacia el lado de Nicaragua por el problema de la lucha contra el narcotráfico. En ese momento se conoció una constancia del Senador Jorge Santos en Colombia¹⁴ que decía que el país entero venía registrando con creciente y fundada alarma la muy visible amenaza de una invasión norteamericana. Así lo advirtió en primera plana la prensa nacional: una editorial de El Espectador clama por la conformación de un movimiento patriótico por la defensa del país y el Nuevo Siglo declara persona no grata al embajador norteamericano denunciando la infiltración de agentes gringos en todas las dependencias del gobierno. El Tiempo en su semanario económico informó por su parte, que el senador norteamericano ultraconservador Jesse Helms, promovía el proyecto de la invasión a San Andrés, justificándola en nuestra ineptitud para manejar el problema del narcotráfico.

¹⁴ Santos Nuñez, Jorge. A propósito de proyecto del Senador Jesse Helms y la inadmisble injerencia de Estados Unidos en los asuntos internos de Colombia. Constanza presentada a la plenaria del Senado Colombiano el 18 de febrero de 1995. La Resistencia Civil en el Senado. Marcelo Torres Benavides y Jorge Santos Nuñez. Ediciones Folleto Rojo, Bogotá, Colombia, diciembre de 2000.

Conclusiones

1. El fortalecimiento del Estado Nacional es más vigente que nunca, el derecho a la democracia de los pueblos y de las regiones en un país no puede traducirse en la desintegración territorial animada por las grandes potencias.
2. Es con actos de respeto a la diversidad y a la integración, que se puede avanzar en el proceso de consolidación del Estado nacional e inclusión de lo que hemos llamado las inmensas minorías. En ese sentido, no se puede plantear el predominio de mayorías raciales, religiosas o étnicas, ya que el país es el resultado de su suma.
3. Algunos hemos planteado que en el sistema educativo público se requiere una reforma curricular a fondo que tenga como común denominador el tema de la Nación, en varias de sus dimensiones: la identidad nacional, la diversidad cultural, la defensa de recursos naturales y de nuestra biodiversidad. En virtud de lo cual, debe concebirse la universidad y las instituciones educativas como baluartes de la Nación.
4. Debemos insistir en que lo que debe descentralizarse en el país es la democracia y la restitución al Estado Nacional de su papel de instrumento de desarrollo, en la redistribución de los recursos y de los ingresos de la Nación. No significa que se concentre en el poder ejecutivo a través del Presidente. Este proceso no puede darse sobre la base del modelo neoliberal. A principios del siglo XXI, no debe repetirse lo que ocurrido a finales del XIX: una nueva Regeneración, basada en un Estado excluyente y antidemocrático.
5. En cuanto a la relación con el extranjero, ésta debe ser de integración y cooperación pues el derecho internacional es también derecho de los pueblos, y el entendimiento directo entre ellos, es el método más apropiado.
6. El fortalecimiento del Estado Nacional está indisolublemente ligado a la integración latinoamericana, como hace 200 años cuando

iniciaron los gobiernos de transición que en su lucha contra España para luego transformarse en Estados nacionales. Por esto, es también momento para extender la invitación a la celebración de los 200 años de nuestras independencias.